Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 402 Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake aanscherping van de eisen met betrekking tot examencommissies in het middelbaar beroepsonderwijs en een technische aanpassing

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 17 maart 2016

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderstrepen zowel het belang als de urgentie van de versterking van de examencommissies in het mbo, maar vragen de regering of het wetsvoorstel samen met de verplichte inkoop bij gecertificeerde examenleveranciers voldoende verandering teweeg gaat brengen. Zij zijn nog niet overtuigd dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk tot grote veranderingen zullen leiden. Waarom acht de regering deze maatregelen wel afdoende? Welke concrete doelstellingen ten aanzien van de kwaliteit van examencommissies heeft de regering voor zichzelf gesteld? In welk schooljaar zouden alle of bijna alle examencommissies naar behoren moeten functioneren?

kst-34402-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

De leden ondersteunen de lijn van de regering dat het hoger onderwijs als voorbeeld is genomen voor dit wetsvoorstel. In het hoger onderwijs zijn de examencommissies de dagelijkse hoeders van de onderwijskwaliteit. In het hoger onderwijs worden hun keuzes over examinering en het samenstellen van het curriculum periodiek gecontroleerd door een accreditatiecommissie. De rol van examencommissies in het hoger onderwijs is echter groter dan voorgesteld wordt in het mbo. In het mbo gaan zij bijvoorbeeld niet over het curriculum, want deze wordt vastgesteld op grond van de kwalificatiedossiers. Hierdoor is er veel minder eigenaarschap. Waarom pleit de regering er, net als deze leden, niet voor om een accreditatiesysteem op te zetten waar er meer recht gedaan kan worden aan de lokale invulling en eigenaarschap? Bovendien zou het, zo menen deze leden, de examencommissies in het mbo een stevigere rol geven waardoor ze serieuzer worden genomen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hechten eraan dat de kwaliteit van de examinering in het mbo over de hele linie wordt verhoogd, niet omdat examinering een doel op zich zou zijn, maar opdat werkgevers en werknemers erop kunnen rekenen dat mensen met een mbo-diploma beschikken over de capaciteiten die zij nodig hebben in het beroep waarvoor zij zijn opgeleid. Wat dat betreft, mag de ambitie om de kwaliteit van de examinering te verbeteren niet leiden tot een stroomlijning van het onderwijsprogramma tot *teaching to the test*, maar gaat het ook om een sprong voorwaarts die kan worden gemaakt in de validiteit van de examens. Deelt de regering deze visie, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden delen de doelstelling van het wetsvoorstel om te komen tot verbetering van de kwaliteit van het examen in het mbo, maar hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake aanscherping van de eisen met betrekking tot examencommissies in het middelbaar beroepsonderwijs en een technische aanpassing. Zij staan positief tegenover het verbeteren van de examenkwaliteit, maar hebben nog enkele vragen en opmerkingen over de door de regering gekozen aanpak.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake aanscherping van de eisen met betrekking tot examencommissies in het middelbaar beroepsonderwijs en een technische aanpassing. Zij stellen enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering van plan is om naast dit wetsvoorstel instellingen te verplichten om voor alle opleidingen gebruik te maken van gecertificeerde examenleveranciers. In het Onderwijsjaarverslag 2012–2013[1] wordt echter geconstateerd dat het extern inkopen geen effect heeft op betere diplomering. Welke maatregelen gaat de regering nemen om de kwaliteit van de diplomering te verbeteren, zo vragen de leden.

[1] Kamerstuk 33 750-VIII, nr. 107

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten of de eisen die nu gesteld worden aan de examinering in het mbo zwaarder, vergelijkbaar of lichter zijn dan de eisen die hiervoor gelden in het voortgezet onderwijs. Gelden zulke eisen ook voor de volwasseneneducatie van het vavo[2], zo vragen de genoemde leden.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de kwaliteit van de examens in het mbo, net als in de overige onderwijssectoren, gewaarborgd moet worden vanwege het civiele effect. Immers, zowel het vervolgonderwijs als de werkgevers moeten op het diploma kunnen vertrouwen. Desalniettemin vragen deze leden zich wel af wat de toegevoegde waarde is van dit wetsvoorstel ten opzichte van de maatregelen die al eerder zijn genomen. Kan de regering toelichten waarom het noodzakelijk is om de in het wetsvoorstel genoemde knelpunten op te lossen via dit wetvoorstel. Wat is de reden dat niet volstaan kan worden met scherper toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (onderwijsinspectie) op de in het wetsvoorstel genoemde knelpunten? Of met afspraken hierover in sectorakkoorden? Is dit wetsvoorstel tot stand gekomen in overleg met de sector? Wat is hun oordeel over de te treffen wetswijzigingen? Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting.
De leden lezen in de motivatie voor het wetsvoorstel dat er twee hoofdredenen zijn voor het aanscherpen van de eisen ten aanzien van de examencommissies. Ten eerste de exameninstrumenten en ten tweede het functioneren van de examencommissies. In het wetsvoorstel wordt uitgebreid in gegaan op het functioneren van de commissies, maar minder op het verbeteren van de exameninstrumenten. Kan de regering aangeven welke maatregelen worden genomen om te zorgen dat de zelf ontwikkelde exameninstrumenten bij de instellingen wel van voldoende kwaliteit zullen zijn? Hoe wordt geborgd dat niet alleen de dekking van het examen op orde is ten opzichte van het kwalificatiedossier, maar ook de beoordelingswijze en transparantie, zo vragen zij.
De leden vragen voorts of er ook een evaluatiebepaling zit in het wetsvoorstel om te kijken in hoeverre de maatregelen in het wetsvoorstel het beoogde effect opleveren.

De leden van de D66-fractie constateren dat in het Onderwijsverslag 2013–2014[3] vooral wordt benadrukt dat op instellingen waar de kwaliteitszorgcyclus (monitoren, analyseren, evalueren, passende doelen stellen en verantwoording) volledig doorlopen wordt de examenkwaliteit dikwijls ook op orde is. De leden vragen de regering waarom er niet voor is gekozen om meer nadruk te leggen op goede kwaliteitszorg bij mbo instellingen in plaats van additionele eisen aan examens en examencommissies.
Voorts constateren de leden dat de onderwijsinspectie stelt dat «de onterechte veronderstelling» leeft dat met ingekocht materiaal de kwaliteit van examens is afgedekt. Toch kiest de regering ervoor om instellingen te verplichten om gebruik te maken van ingekochte examens of zelf ontwikkelde examens extern te laten valideren. Kan de regering nader toelichten waarom voor deze benadering gekozen is terwijl de onderwijsinspectie hierover kritisch is? Waarom kiest de regering ervoor om alleen in het mbo deze verplichting te introduceren? Wordt er zo niet met twee maten gemeten, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie van de vragen of het duidelijker vastleggen van de taken van examencommissies in de wet de belangrijkste oplossing is voor het onvoldoende functioneren van examencommissies bij 40% van de opleidingen. Op welke manier wordt bijvoorbeeld

[2] Vavo: voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
[3] Kamerstuk 34 000-VIII, nr. 89

werk gemaakt van de professionalisering van examencommissies, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering voornemens is de verplichting inzake het inkopen en valideren van examens niet in de formele wet, maar bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Deze leden vragen waarom het niet in de rede ligt deze wezenlijke inbreuk op de vrijheid om op basis van de voorgeschreven standaarden zonder externe toets examens te hanteren in de WEB[4] te regelen, zeker in het licht van het feit dat een heldere regeling juist de doelstelling van dit wetsvoorstel is. Deze leden vragen eveneens of de regering onderkent dat de verplichting om extern te valideren op gespannen voet staat met het kader van hoofdstuk 7.4.1 van de WEB. Welke elementen in de wetsgeschiedenis geven de regering aanleiding om te veronderstellen dat de grondslag voor het Examenbesluit ook ruimte biedt voor deze verplichting, zo vragen zij.

2. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de regering onder de uitgangspunten schrijft dat het van belang is om de taken van de examencommissies in de wet op te nemen. Kan de regering dit nader motiveren? Op welke wijze zal dit de kwaliteit van examencommissies verbeteren? Vergemakkelijkt het opnemen van de bepalingen in de wet ook het mogelijk ingrijpen door de regering wanneer er sprake is van onvoldoende kwaliteit? Op welke wijze kan de regering ingrijpen en mogelijk sancties instellen wanneer de kwaliteit van de examencommissies onder de maat is?
Voorts schrijft de regering dat er aangesloten wordt op het hoger onderwijs, maar inachtneming van de bestaande verschillen. Kan de regering uiteen zetten om welke specifieke verschillen dit gaat, zo vragen de leden.

A. Taken en bevoegdheden van de examencommissie

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de examencommissie precies de zak- en slaagregeling kan betrekken indien een deelnemers al examen heeft afgelegd op een keuzedeel, maar dit niet heeft gehaald.

De leden van de D66-fractie steunen het voornemen om de wettelijke bepalingen in de WEB aangaande de examencommissie meer in lijn te brengen met de bepalingen aangaande de examencommissie in de Wet hoger onderwijs. De leden vragen de regering echter wel toe te lichten op wat voor manier deze stroomlijning zou leiden tot verbetering van de examenkwaliteit. In hoeverre is de situatie in het hoger onderwijs rondom de kwaliteit van examens veranderd als gevolg van de additionele bevoegdheden van de examencommissie en de eisen aan de samenstelling van commissie, zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom niet voor meer stroomlijning is gekozen bij het vaststellen van de wettelijke taken en bevoegdheden van de examencommissie. Zij merken op dat bijvoorbeeld enkele bestaande taken en bevoegdheden niet onder het nieuwe artikel 7.4.5a WEB worden gevoegd.

---

[4] WEB: Wet educatie en beroepsonderwijs

B. Taken van het bevoegd gezag ten aanzien van de instelling, benoeming en samenstelling van de examencommissies

De leden van de VVD-fractie lezen dat wat betreft de samenstelling van de examencommissie het hoger onderwijs wordt gevolgd. De leden vragen de regering of juist in het mbo het belang van de kennis en ervaringen uit het beroepenveld niet van cruciaal en groter belang zijn dan in het hoger onderwijs. In het voorstel van de regering is dit slechts een mogelijkheid. Graag ontvangen zij een toelichting.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel beoogt nadere eisen te stellen aan de samenstelling van de examencommissie en aan de onafhankelijke positie van de examencommissie. Wat betekent dit voor examencommissies waar bijvoorbeeld ook teammanagers in zitten, zo vragen de leden. Kan het gegeven dat dezen ook financiële verantwoordelijkheid dragen, wel eens op gespannen voet staan met de wens om belangenverstrengeling te voorkomen? Zo ja, hoe wil de regering dit probleem oplossen? Zo nee, waarom niet, zo willen deze leden weten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het bevoegd gezag expliciet verantwoordelijk wordt gemaakt om de geschiktheid te beoordelen van nieuwe leden van de examencommissie. Kan het bevoegd gezag op basis van de huidige wet niet aangesproken worden op het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie? Botst het belang van het onafhankelijk functioneren van de examencommissie niet met het expliciet vastleggen van deze verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag? Op welke manier is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het onafhankelijk functioneren van de examencommissie, aangezien het bevoegd gezag ook de leden van de examencommissie benoemt, zo vragen de leden.

C. Verhouding bevoegd gezag – examencommissie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel beoogt vast te leggen dat het bevoegd gezag de examencommissie zowel moet faciliteren als controleren en bij niet goed functioneren, de examencommissie daarop dient aan te spreken. De leden hebben behoefte aan een toelichting op de bedoeling dat enkel deskundigen in de examencommissie zitting hebben. Hoe verhouden de toetsing aan de zogenoemde Beschrijving van Examentaken (BET) die in opdracht van de MBO Raad is ontwikkeld, de profielen die het bevoegd gezag zelf nog kan ontwikkelen en de toetsing van de deskundigheid door bijvoorbeeld en directeur of de examencommissie zich tot elkaar? Kan de toetsing van deskundigheid zo per examencommissie helemaal verschillen, zo vragen deze leden.

D. Instellingsverklaring

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan toelichten hoe de instellingsverklaring zich verhoudt tot de modules die private onderwijsinstellingen nu aanbieden. Deelt de regering de mening van de leden dat door de komst van de instellingsverklaring de bekostigde instellingen (meer) gaan concurreren met de private instellingen? Heeft de regering eerst een impactanalyse laten maken om inzichtelijk te krijgen wat de concurrentie door de publieke instellingen met de private onderwijsinstellingen zou betekenen? De leden benadrukken dat een onafhankelijke impactanalyse een voorwaarde moet zijn alvorens de instellingsverklaringen in de praktijk vergeven kunnen worden. Deelt de regering dit standpunt?

De regering schrijft dat examencommissies verplicht worden om een instellingsverklaring af te geven, maar niet een recht op vrijstelling geven. De leden wijzen in dat licht op de aangenomen motie van de leden Jadnanansing en Lucas[5] waarin de regering wordt verzocht om met de onderwijsinspectie, EVC[6]-aanbieders en examencommissies afspraken te maken om tot betere afstemming te komen. Hoe draagt dit wetsvoorstel daaraan bij? Op welke wijze gaat de regering gevolg geven aan de uitvoering van deze motie?
Tot slot vragen de leden, ten aanzien van de instellingsverklaring, op welke wijze de instellingsverklaring de examencommissies en hun toezicht op de examinering zal verbeteren. Als de instellingsverklaring een ander doel beoogt dan stellen de leden vast dat een stevige onderbouwing ontbreekt en vragen de regering deze maatregel duidelijk te beargumenteren zodat zij tot een oordeel kunnen komen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel beoogt de taken en bevoegdheden van de examencommissies te verduidelijken. Zo wordt benoemd dat de examencommissie al bevoegd is om deelnemers vrijstellingen te verlenen voor (een deel van) het examen en de bevoegdheid krijgt om deelnemers op hun verzoek een instellingsverklaring uit te reiken als dezen één of meerdere onderdelen van de opleiding met goed gevolg heeft afgesloten, maar daarmee geen diploma of certificaat heeft behaald. De leden waarderen het maatwerk dat zo in het belang van individuele mbo’ers wordt mogelijk gemaakt. Kan de regering echter nader toelichten hoe zij wil waarborgen hoe zulke vrijstellingen en instellingsverklaringen ook in het beroepsleven erkenning en waardering zullen krijgen, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de CDA-factie vragen de regering ook om nadere uitleg ten aanzien het recht op de instellingsverklaring. Wat is reden hiervoor een wettelijke grondslag te geven, zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier instellingsverklaringen, diploma’s en certificaten worden onderscheiden. Op welke manier wordt voorkomen dat instellingsverklaringen worden verward met einddiploma’s, zo vragen zij.

3. Administratieve lasten en regeldruk

De leden van de D66-fractie lezen dat dit wetsvoorstel slechts beperkte gevolgen zou hebben voor de administratieve lasten van instellingen. Toch lijkt de verplichting voor instellingen om voor alle opleidingen gebruik te maken van bij gecertificeerde examenleveranciers ingekochte examens of om hun gezamenlijk of individueel ontwikkelde examens extern te laten valideren te leiden tot een aanzienlijke verhoging van de administratieve lasten. Kan de regering nader toelichten hoe het tot de conclusie is gekomen dat dit wetsvoorstel slechts beperkte gevolgen zou hebben voor de administratieve lasten, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de noodzaak van het stijgen van de administratieve lasten van instellingen door deze wet.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković

[5] Kamerstuk 30 012, nr. 66
[6] EVC: Ervaringscertificaat